

Valutazione delle domande di accesso: guida per le autorità¹

La legge sulla trasparenza (LTras)² sancisce un diritto generale di accesso ai documenti ufficiali federali, ma comprende anche misure volte a proteggere legittimi interessi di confidenzialità. Quando ricevono una domanda d'accesso a un determinato documento, le autorità competenti per il relativo trattamento devono esaminare una serie di elementi³.

Ulteriori indicazioni sulle questioni procedurali e materiali concernenti le procedure di accesso e di mediazione ai sensi della legge sulla trasparenza sono contenute nelle FAQ. [\[LINK\]](#)

1 Aspetti formali

1.1 Competenza per il trattamento della domanda

Il trattamento della domanda di accesso è di competenza dell'autorità che ha stilato il documento o lo ha ricevuto, quale destinataria principale, da terzi non soggetti alla presente legge (art. 10 cpv. 1 LTras).

Se una domanda è presentata per errore a un'autorità che non ha stilato né ha ricevuto quale destinataria principale i documenti richiesti, quest'ultima deve trasmetterla d'ufficio e senza indugio all'autorità competente (cfr. messaggio concernente la legge federale sulla trasparenza dell'amministrazione⁴).

Qualora il trattamento di una domanda dovesse essere di competenza di più autorità, si applica l'articolo 11 dell'ordinanza sulla trasparenza (OTras)⁵.

1.2 Identificazione del documento

In virtù della LTras è possibile chiedere di accedere ai documenti ufficiali o di ottenere dalle autorità informazioni sul loro contenuto. La domanda deve contenere indicazioni sufficienti per permettere all'autorità di identificare il documento richiesto (art. 7 cpv. 2 OTras). Se queste indicazioni non sono sufficienti, l'autorità può invitare il richiedente a precisare la domanda e lo assiste nel suo intento (art. 7 cpv. 3 in combinato disposto con l'art. 3 cpv. 1 OTras).

In caso di dubbi o di aspetti non chiari è opportuno interpellare il richiedente. Ciò può semplificare l'identificazione del documento e ridurre l'onere per il trattamento della domanda. Può in effetti emergere che il richiedente non sia interessato a consultare dati personali oppure desideri informazioni che riguardano unicamente un determinato periodo.

2 Applicabilità della LTras al documento richiesto

2.1 Si tratta di un «documento ufficiale» ai sensi della LTras?

Per «documento ufficiale» si intende ogni informazione registrata in possesso di un'autorità che l'ha redatta oppure l'ha ricevuta da terzi (servizi o persone che non sottostanno alla LTras). Sono considerati ufficiali solo i documenti concernenti l'adempimento di un compito pubblico (art. 5 cpv. 1 LTras). Sono considerati inoltre ufficiali anche i documenti che possono essere allestiti mediante un trattamento informatico semplice sulla base di informazioni registrate. Il

¹ Documento originale elaborato il 28 giugno 2006 dall'Ufficio federale di giustizia, rielaborato dall'IFTPD il 15 novembre 2022.

² RS 152.3

³ Nessuna garanzia di completezza.

⁴ FF 2003 1783, in particolare 1835

⁵ RS 152.31

diritto di accesso può quindi estendersi alle ricerche semplici all'interno di una banca dati (art. 5 cpv. 2 LTras).

Non sono considerati ufficiali ai sensi della LTras (art. 5 cpv. 3 LTras e art. 1 OTras) e non sono quindi accessibili in virtù di questa legge i documenti:

- (o le informazioni) utilizzati dalle autorità a scopo commerciale, come le carte geografiche, i dati meteorologici e determinati geodati. Sono compresi in questa categoria anche le informazioni o i dati che servono immediatamente alla realizzazione di prodotti. I contratti conclusi dalle autorità con terzi, ad esempio i contratti con aziende per la fornitura di beni o servizi, non sono invece documenti utilizzati a scopo commerciale;
- la cui elaborazione non è terminata: sono considerati terminati i documenti firmati, trasmessi a un destinatario interno all'Amministrazione federale oppure trasmessi definitivamente a un'autorità o a un servizio oppure a una persona esterna all'Amministrazione federale, in particolare per conoscenza, per parere oppure quale base per prendere una decisione;
- destinati all'uso personale: si tratta da un lato di documenti depositati sul luogo di lavoro che però non hanno nulla a che fare con compiti professionali del servizio interessato (ad es. e-mail personali, immagini, libri) e dall'altro di appunti, bozze, copie di lavoro di documenti ecc. utilizzati unicamente a scopo personale oppure all'interno di una cerchia di persone ristretta (ad es. un gruppo di progetto).

Se concerne un documento non ufficiale, la domanda può essere respinta. La decisione di concedere comunque l'accesso al documento (se del caso a determinate condizioni) è lasciata alla discrezione del servizio competente.

2.2 Il documento è stato redatto oppure ricevuto da un'autorità prima dell'entrata in vigore della LTras?

Il diritto di accesso previsto dalla LTras non si applica ai documenti stilati prima dell'entrata in vigore della legge medesima (art. 23 LTras). Le informazioni ambientali e quelle inerenti le prescrizioni del settore dell'energia contenute in documenti ufficiali devono però essere accessibili indipendentemente dalla data in cui è stato stilato il documento (art. 4 della Convenzione di Aarhus⁶). Le informazioni in relazione a impianti nucleari sono per contro accessibili unicamente se i documenti sono stati stilati dopo l'entrata in vigore della LTras (art. 10g cpv. 2 della legge sulla protezione dell'ambiente⁷).

Nei casi menzionati in cui la domanda può essere respinta è opportuno esaminare se tale decisione è anche supportata da motivazioni relative al contenuto. In caso contrario l'accesso può essere consentito.

Per i documenti stilati prima dell'entrata in vigore della presente legge e adeguati dopo il 1° luglio 2006 è consentito l'accesso alla versione aggiornata.

2.3 Il documento è già stato pubblicato in Internet oppure in un organo di pubblicazione della Confederazione?

Se la risposta è affermativa, le condizioni per il diritto di accesso secondo la LTras sono considerate soddisfatte (art. 6 cpv. 3).

L'autorità deve comunicare al richiedente le referenze (sito Internet, organo di pubblicazione) necessarie al reperimento del documento (art. 3 cpv. 2 OTras).

2.4 Il documento richiesto riguarda un procedimento giudiziario, un procedimento di composizione delle controversie oppure un procedimento arbitrale?

⁶ RS 0.814.07

⁷ RS 814.01

La LTras non si applica ai documenti che fanno parte degli atti procedurali di una procedura di ricorso interna all'Amministrazione federale, di un procedimento giudiziario, di un procedimento di composizione delle controversie oppure di un procedimento arbitrale (art. 3 cpv. 1 LTras). In tali casi la domanda – in particolare per quanto concerne le parti coinvolte nel relativo procedimento – deve essere esaminata conformemente alle disposizioni procedurali pertinenti.

In linea di principio è consentito l'accesso ai documenti che riguardano una procedura amministrativa di prima istanza (con emanazione di una decisione), fermo restando che il diritto delle parti alla consultazione degli atti è retto dalla legge federale sulla procedura amministrativa⁸. Per quanto concerne l'accesso secondo la LTras, occorre tener presente le disposizioni derogatorie e i casi particolari sanciti dagli articoli 7 e 8 LTras.

2.5 Il documento contiene dati personali del richiedente?

Se la risposta è affermativa, l'accesso è retto dalla legge federale sulla protezione dei dati (LPD)⁹ (art. 3 cpv. 2 LTras). La procedura si svolge secondo le disposizioni ivi contenute oppure secondo eventuali disposizioni speciali (ad es. le disposizioni concernenti il diritto di consultazione indiretta previste dalla legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna¹⁰).

2.6 Il documento è retto da disposizioni speciali che ne disciplinano la segretezza oppure l'accesso?

Costituiscono un esempio di disposizioni speciali in materia di segretezza (art. 4 lett. a LTras) le norme relative al segreto fiscale (ad es. l'art. 74 cpv. 1 della legge sull'IVA¹¹) oppure il segreto statistico (art. 14 della legge sulla statistica federale¹²).

Si trovano invece esempi di disposizioni speciali in materia di accesso (art. 4 lett. b LTras) nel settore dei registri pubblici (ad es. il registro dello stato civile) oppure nel settore delle procedure di consultazione (accesso ai pareri espressi nella procedura di consultazione, cfr. art. 9 della legge sulla consultazione¹³).

Il disciplinamento speciale dell'accesso si applica in particolare anche ai verbali delle commissioni parlamentari (art. 47 cpv. 1 della legge sul Parlamento¹⁴) e ai documenti ufficiali allestiti su mandato delle commissioni parlamentari.

In tali casi la domanda d'accesso deve essere esaminata secondo le pertinenti disposizioni speciali.

Al seguente indirizzo (**LINK**) è consultabile un elenco delle disposizioni speciali che si applicano ai sensi dell'articolo 4 LTras.

3 Accesso secondo la LTras

3.1 Si tratta di un documento della procedura di corapporto?

La procedura di corapporto ha inizio il giorno in cui il Dipartimento responsabile firma la proposta (art. 5 cpv. 1^{bis} dell'ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione¹⁵) e si conclude con la decisione formale del Consiglio federale.

La proposta definitiva firmata dal Capo del dipartimento e trasmessa al Consiglio federale costituisce un documento della procedura di corapporto per il quale secondo l'articolo 8

⁸ RS 172.021

⁹ RS 235.1

¹⁰ RS 120

¹¹ RS 641.20

¹² RS 431.01

¹³ RS 172.061

¹⁴ RS 171.10

¹⁵ RS 172.010.1

capoverso 1 LTras non sussiste il diritto di accesso. Questa disposizione si applica anche a tutti i documenti elaborati durante il periodo di corapporto che servono a preparare la decisione del Consiglio federale, come i corapporti di altri dipartimenti, i successivi scambi di lettere e le proposte formali presentate dai servizi consultati (così come i progetti non firmati o non ancora firmati di tali documenti).

L'articolo 8 capoverso 1 LTras non si applica invece ai documenti elaborati prima dell'avvio della procedura di corapporto e il cui contenuto non fornisce chiarimenti sul processo di formazione delle opinioni e della volontà del Collegio governativo e sul suo processo decisionale. Ciò vale ad esempio per tutti gli allegati alla proposta firmata sottoposta al Consiglio federale elaborati prima dell'avvio della procedura di corapporto.

Anche la versione completa del progetto di proposta sottoposto dall'Ufficio responsabile all'indirizzo del Dipartimento non è considerata parte del corapporto ed è quindi in linea di principio accessibile secondo la LTras. Per l'Ufficio responsabile tale testo, anche se non ancora firmato, assume il carattere di documento definitivo e l'accesso è quindi possibile unicamente dopo la decisione del Consiglio federale.

3.2 Si tratta di un documento relativo alla posizione da assumere nell'ambito di negoziati in corso o futuri?

Per negoziati si intende qualsiasi tipo di negoziato fra autorità e terzi non appartenenti all'Amministrazione federale, pertanto sia quelli volti a concludere un contratto di diritto privato sia i negoziati internazionali. Per far valere questa eccezione, è necessario che il documento riguardi le posizioni relative a negoziati; deve quindi essere importante per il proseguimento del negoziato e i futuri negoziati devono essere fissati entro un termine breve o prevedibile.

Se tali condizioni sono soddisfatte, non è consentito l'accesso al documento in questione (art. 8 cpv. 4 LTras).

3.3 Si tratta di un rapporto di valutazione?

I rapporti di valutazione sono documenti ufficiali che valutano le prestazioni fornite da determinati servizi dell'Amministrazione federale oppure l'efficacia delle misure che essa ha adottato. L'accesso a tali rapporti è sempre concesso (art. 8 cpv. 5 LTras).

A determinate condizioni tale accesso può però essere differito, ad esempio nel caso in cui un rapporto venga contemporaneamente utilizzato quale base decisionale oppure qualora la sua pubblicazione sia comunque stabilita per un momento successivo.

Non sono considerati rapporti di valutazione i documenti che valutano le prestazioni fornite da singole persone.

3.4 Si applica una delle eccezioni previste all'articolo 7 LTras?

Le disposizioni derogatorie possono essere applicate unicamente se in caso di accesso al documento una violazione dei pertinenti interessi di carattere privato o pubblico è da ritenere altamente probabile «secondo il corso ordinario delle cose» e non solo ipotizzabile oppure lontanamente possibile; non è però nemmeno necessario che la probabilità rasenti la certezza.

Occorre inoltre che il temuto pregiudizio arrecato dalla divulgazione dei dati sia considerevole e che sussista un serio rischio che tale pregiudizio possa verificarsi. Le ripercussioni di scarsa importanza o anche solo spiacevoli che derivano dall'accessibilità di un documento non possono quindi essere considerate circostanze che arrecano pregiudizio a determinati interessi, a maggior ragione quando le ripercussioni riguardano in primo luogo l'autorità decisionale e si manifestano ad esempio sotto forma di lavoro supplementare per tale autorità oppure di esposizione indesiderata nei confronti dell'opinione pubblica.

Nell'applicare (in modo restrittivo) le clausole di eccezione occorre sempre tenere conto degli scopi della legge. Nei casi limite, ossia se la probabilità che si verifichi effettivamente la

violazione degli interessi da proteggere esiste ma è bassa, o se ci si aspetta solo una conseguenza negativa minore, l'accesso deve essere consentito.

Si noti che la protezione degli interessi a mantenere il segreto prevista dall'articolo 7 capoverso 1 LTras si basa unicamente sull'esistenza o meno di un rischio di provocare danni. Non è quindi richiesta una ponderazione degli interessi. Piuttosto si deve partire dal principio che il legislatore abbia già anticipato tale ponderazione elencando in modo esaustivo i casi in cui l'interesse al mantenimento del segreto può prevalere sull'interesse alla trasparenza.

Nell'esaminare il diritto all'accesso occorre osservare anche il principio di proporzionalità. Ciò richiede che in caso di restrizione venga sempre scelta la variante più moderata possibile. Se solo alcune parti o passaggi di un documento rientrano in un'eccezione, invece di respingere una domanda integralmente è opportuno accoglierla almeno in parte. Se è possibile prevedere il momento in cui le ragioni che impediscono l'accesso alla presentazione della domanda cesseranno di esistere, è appropriato decidere un rinvio dell'accesso e non semplicemente respingere la domanda.

Ai fini della protezione dell'interesse pubblico, il diritto di accesso ai documenti ufficiali può essere differito, limitato a una parte del contenuto oppure negato se può:

3.4.1 Ledere in modo considerevole la libera formazione dell'opinione e della volontà di un'autorità soggetta alla LTras, di un altro organo legislativo o amministrativo o di un'autorità giudiziaria (art. 7 cpv. 1 lett. a LTras)

La libera formazione dell'opinione e della volontà di un'autorità può essere considerata «lesa in modo considerevole» se a seguito della divulgazione del documento non può più essere assicurata in parti essenziali. Tale circostanza potrebbe presentarsi qualora una decisione fosse di carattere fondamentale ed estremamente controversa. Al contrario in caso di decisione di principio poco controversa, le condizioni previste per l'applicazione delle clausole di eccezione difficilmente saranno soddisfatte.

In questo caso la soglia prevista in relazione all'entità della lesione è fissata più in alto rispetto alle altre eccezioni: l'accesso può essere limitato solo in caso di lesione *considerevole*. La lesione non è considerevole ad esempio qualora la divulgazione del documento comportasse unicamente il rischio di provocare un'accesa controversia pubblica.

Se serve da base decisionale, il documento non è comunque accessibile prima dell'adozione della decisione pertinente e l'accesso deve quindi essere differito (cfr. n. 5 qui di seguito).

La protezione si estende anche alla libera formazione dell'opinione e della volontà degli organi legislativi, amministrativi o giudiziari che non sono soggetti alla LTras.

3.4.2 Perturbare l'esecuzione appropriata di misure concrete di un'autorità (art. 7 cpv. 1 lett. b LTras)

Questa disposizione derogatoria ha lo scopo di garantire la segretezza delle informazioni che servono alla preparazione di misure delle autorità, come misure di vigilanza, ispezioni, indagini o sorveglianze amministrative.

Al momento della valutazione della domanda di accesso deve sussistere il rischio che tale accesso possa perturbare l'esecuzione di una (o di più) misure chiaramente definite dalle autorità. Secondo la giurisprudenza il rischio di pregiudicare il conseguimento degli obiettivi perseguiti con le misure in questione deve essere di una certa gravità e il mantenimento del segreto deve essere una condizione per il successo della misura.

La disposizione non si applica in modo complessivo all'adempimento generale dei compiti di un'autorità oppure alle sue attività di vigilanza.

3.4.3 Compromettere la sicurezza interna o esterna della Svizzera (art. 7 cpv. 1 lett. c LTras)

La sicurezza interna ed esterna della Svizzera può essere messa a rischio da attacchi e minacce come la criminalità in generale, l'estremismo e il terrorismo, nonché le attività militari e di spionaggio.

Questa disposizione derogatoria riguarda principalmente le attività dei servizi di polizia, delle dogane, di informazione e del settore militare, nonché i settori che si occupano di tecnologie ad alto rischio. Può essere applicata nell'intento di limitare o negare l'accesso a documenti che contengono misure atte a preservare la capacità di azione dello Stato in situazioni straordinarie o ad assicurare l'approvvigionamento economico del Paese e che contengono informazioni su dettagli tecnici o sulla manutenzione del materiale d'armamento ecc. nonché informazioni la cui divulgazione comprometterebbe la sicurezza di infrastrutture importanti o di persone particolarmente a rischio.

Esempi: valutazioni della sicurezza e pianificazione di misure vigenti al momento della ricezione della domanda di accesso oppure informazioni concernenti le misure di sicurezza adottate per impianti e materiali nucleari.

Anche nei casi in cui si perseguono obiettivi legittimi in materia di sicurezza occorre esaminare nella valutazione se la divulgazione dei documenti richiesti possa mettere in serio pericolo la sicurezza pubblica. È opportuno esaminare in che misura sia ammissibile che la divulgazione di informazioni che saranno poi rese pubbliche consenta di accedere a conoscenze che potrebbero essere utilizzate in modo indesiderato o problematico per la sicurezza interna della Svizzera.

3.4.4 Compromettere gli interessi della politica estera della Svizzera (art. 7 cpv. 1 lett. d LTras)

Questa eccezione riguarda la tutela degli interessi svizzeri in materia di affari esteri. Qui appresso è riportato qualche esempio di circostanze in cui può essere necessario salvaguardare la confidenzialità di determinate informazioni:

- acquisizione di informazioni relative a situazioni, procedimenti e intenzioni di altri Stati;
- interventi effettuati nel quadro della protezione consolare o diplomatica, ad esempio in caso di rapimenti di cittadini svizzeri all'estero;
- interventi a favore dei diritti umani o del diritto umanitario internazionale oppure nell'ambito di questioni concernenti l'asilo.

Inoltre la Svizzera può essere tenuta, sulla base di impegni derivanti da convenzioni internazionali o di una pratica riconosciuta tra gli Stati (ad es. nell'ambito della cooperazione all'interno di organizzazioni internazionali), a non consentire al pubblico di accedere a determinati documenti esteri (convenzioni sulla protezione delle informazioni, accordi internazionali confidenziali).

In determinate circostanze gli interessi di politica estera e le relazioni internazionali della Svizzera intesi in un'ottica più ampia possono essere compromessi anche quando sono interessate le relazioni della Svizzera con interlocutori stranieri semi-privati o privati.

3.4.5 Compromettere i rapporti tra la Confederazione e i Cantoni oppure tra i Cantoni (art. 7 cpv. 1 lett. e LTras)

In determinate circostanze le relazioni tra la Confederazione e un Cantone (o tra un Cantone da cui proviene un documento e Cantoni terzi) possono essere compromesse quando vengono divulgati documenti provenienti da un Cantone che non riconosce il principio della trasparenza o che ne definisce la portata materiale in modo diverso dalla corrispondente normativa federale, e

che pertanto sono segreti in base al diritto cantonale. Qualora tali conseguenze siano prevedibili, l'accesso a questi documenti deve essere negato.

Questa disposizione derogatoria è stata introdotta principalmente a beneficio di quei Cantoni che non avevano ancora introdotto il principio della trasparenza. Secondo la giurisprudenza, visto che gran parte dei Cantoni ha nel frattempo provveduto in tal senso, questa deroga riveste ora solo scarsa importanza.

3.4.6 Compromettere gli interessi della politica economica o monetaria della Svizzera (art. 7 cpv. 1 lett. f LTras)

La possibilità di accedere a un documento ufficiale non deve mettere a rischio gli interessi della politica economica, monetaria e valutaria della Svizzera. Il mantenimento del segreto è giustificato dal fatto che le misure e le strategie di politica economica, monetaria e valutaria devono poter essere elaborate senza subire pressioni esterne. Se tali informazioni dovessero essere divulgate in anticipo, la loro efficacia potrebbe essere messa fortemente in discussione o annullata da strategie anticipatorie adottate dalla popolazione o dal mondo economico.

L'applicazione della disposizione si limita tuttavia ai casi in cui la divulgazione di un documento potrebbe comportare pericoli effettivi (e non solo un possibile pregiudizio) per gli interessi di politica economica, monetaria e valutaria, ossia se la divulgazione di determinate informazioni dovesse ad esempio incentivare l'esecuzione di operazioni speculative.

Ai fini della protezione di interessi privati, il diritto di accesso ai documenti ufficiali può essere differito, limitato a una parte del contenuto oppure negato se può:

Attenzione: a differenza della protezione dell'interesse pubblico, nell'ambito della protezione di interessi privati l'accesso ai documenti può comunque essere concesso previo consenso delle persone interessate.

3.4.7 Comportare la rivelazione di segreti professionali, di fabbricazione o d'affari (art. 7 cpv. 1 lett. g LTras)

In linea di principio questa disposizione derogatoria si applica quando la divulgazione di un documento provocherebbe una distorsione della concorrenza tra gli attori del mercato. Un «attore del mercato» può essere un terzo su cui il documento fornisce informazioni, ma eccezionalmente anche l'Amministrazione federale stessa.

Per segreto di fabbricazione o d'affari si intende qualsiasi fatto connesso con il depositario del segreto interessato:

1. che non sia notorio né accessibile al pubblico (fatto relativamente poco conosciuto),
2. che il depositario del segreto intenda mantenere segreto (interesse soggettivo al mantenimento del segreto),
3. per il quale il depositario del segreto possa far valere un interesse legittimo (interesse oggettivo al mantenimento del segreto).

I segreti di fabbricazione possono essere informazioni sui procedimenti di fabbricazione o di costruzione, informazioni di carattere tecnico concernenti progetti di acquisto nel settore degli armamenti o concernenti altri settori, oppure atti concernenti una procedura di esame di un brevetto in corso.

Il termine segreto d'affari deve essere inteso in senso ampio. Questa disposizione derogatoria consente quindi, ad esempio, di negare o limitare l'accesso a documenti contenenti progetti di ricerca pianificati o in corso, a determinate informazioni riguardanti l'acquisizione di beni

culturali o a determinate strategie di mercato. Possono rientrare nella nozione di segreto d'affari in senso ampio anche le informazioni che, se divulgate, potrebbero influenzare in modo significativo il prezzo delle azioni delle società in cui la Confederazione detiene partecipazioni (ad es. dettagli sull'organizzazione aziendale e calcoli dei prezzi).

Le informazioni concernenti le emissioni non costituiscono in linea di principio un segreto d'ufficio ai sensi dell'articolo 7 capoverso 1 lettera g LTras (art. 4 n. 4 lett. d della Convenzione di Aarhus).

Nell'esame concernente questa disposizione derogatoria non è sufficiente argomentare con un riferimento generico al segreto d'affari: il titolare del segreto, o l'autorità cui spetta la valutazione devono indicare in modo concreto e dettagliato in che misura un'informazione è protetta dal segreto d'affari. In particolare affinché sussista un interesse oggettivo al mantenimento del segreto è necessario che l'informazione fornita a terzi possa causare distorsioni della concorrenza sul mercato in questione e comportare ripercussioni sul risultato d'esercizio o, in altre parole, sulla competitività dell'impresa.

Prima di consentire l'accesso a un'informazione che potrebbe costituire un segreto d'affari, occorre consultare i terzi interessati o i titolari del segreto, a meno che, solo in casi eccezionali, non sia possibile rinunciare a consultarli (cfr. n. 4.3).

Sottostanno al segreto professionale in particolare gli avvocati e le persone che svolgono professioni mediche.

3.4.8 Comportare la divulgazione di informazioni fornite liberamente da terzi a un'autorità che ne ha garantito il segreto (art. 7 cpv. 1 lett. h LTras)

L'accesso a un documento è negato se un terzo ha comunicato la pertinente informazione liberamente – ovvero senza averne l'obbligo legale o contrattuale – dietro assicurazione del mantenimento del segreto da parte dell'Amministrazione federale.

Conformemente alla giurisprudenza questa disposizione derogatoria può essere applicata se sono soddisfatte le condizioni cumulative seguenti:

1. l'informazione è stata comunicata da un privato,
2. l'informazione è stata liberamente comunicata all'autorità, ovvero senza averne l'obbligo legale o contrattuale, e
3. l'autorità ha assicurato la confidenzialità dietro esplicita richiesta di chi ha fornito l'informazione.

Questa disposizione derogatoria non si applica se le informazioni sono state fornite da un Cantone o da un altro Stato e non riguardano quindi interessi privati.

3.4.9 Ledere la sfera privata di terzi (art. 7 cpv. 2 LTras)

In linea di principio l'accesso a documenti ufficiali è limitato oppure negato quando può ledere la sfera privata di terzi. Questa disposizione si applica soprattutto quando il documento in questione contiene dati concernenti terzi. Le questioni concernenti i documenti che contengono dati di terze persone o di persone giuridiche sono trattate al numero 4.

4 Dati personali di terzi e dati di persone giuridiche

4.1 Il documento contiene informazioni concernenti terzi che appartengono alla categoria delle persone fisiche (cioè dati che si riferiscono a persone fisiche identificate o identificabili)?

Conformemente alla definizione contenuta nella LPD per «dati personali» s'intendono tutte le informazioni relative a una persona fisica identificata o identificabile.

Un documento che contiene dati personali dovrebbe, se possibile, essere reso anonimo (art. 9 cpv. 1 LTras). Rendere anonimo un documento significa in questo caso prepararlo in modo adeguato affinché le informazioni contenute non possano più essere associate a una persona identificata o identificabile.

Si può rinunciare a rendere anonimo un documento se:

- la persona interessata ha dato il suo consenso alla divulgazione oppure le circostanze permettono di presumere chiaramente tale consenso (ad es. quando la persona interessata ha accettato di svolgere un compito per conto dell'Amministrazione federale oppure quando è menzionata in qualità di membro di una commissione di esperti);
- la persona interessata ha già concesso un accesso generale ai dati personali in questione.

Se non è possibile rendere anonimi i dati, perché la domanda concerne l'accesso ai dati personali di terzi, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale è opportuno effettuare una procedura in più fasi. In una prima fase, si deve esaminare sulla base di una ponderazione preliminare degli interessi se la divulgazione del documento è possibile oppure non è possibile a priori a causa di interessi pubblici o privati preponderanti. Nel secondo caso la questione è chiusa, mentre se si intravede la possibilità di concedere l'accesso, i terzi interessati devono essere consultati, ossia devono avere la possibilità di far valere i propri interessi. L'identità del richiedente non deve essere loro rivelata. La ponderazione definitiva degli interessi si effettua alla luce dei pareri forniti dai terzi consultati e consente di decidere in merito all'accesso ai dati personali in questione.

Nel processo assume un ruolo centrale la ponderazione fra l'interesse di carattere privato della persona interessata alla protezione della propria sfera privata e l'interesse pubblico ad accedere al documento.

Da un lato, la ponderazione degli interessi privati deve essere effettuata in particolare in base ai dati personali in questione, alla funzione e alla posizione gerarchica della persona interessata nonché alle possibili ripercussioni della divulgazione dei dati. Tendenzialmente l'interesse alla protezione della sfera privata prevale quando si tratta di dati personali degni di particolare protezione oppure di profili della personalità. In ogni caso i dati personali possono essere divulgati unicamente se non sussistono svantaggi preponderanti a carico della persona interessata.

Dall'altro lato, occorre tenere in considerazione l'interesse pubblico. Oltre all'interesse (generale) alla trasparenza dell'amministrazione (art. 1 LTras), possono sussistere altri interessi informativi particolari, elencati in modo esemplificativo nell'articolo 6 capoverso 2 OTras. La divulgazione sarebbe ipotizzabile ad esempio se si tratta di documenti che concernono la concessione di considerevoli vantaggi economici a privati (contratti, sussidi), se i documenti coinvolgono titolari di autorizzazioni e concessioni oppure se si tratta di contratti che lo Stato ha concluso con privati (art. 6 cpv. 2 lett. c OTras).

4.2 Il documento contiene dati di persone giuridiche?

Per l'accesso a un documento contenente dati di persone giuridiche valgono in linea di principio le stesse considerazioni – in particolare per quanto riguarda l'anonimizzazione e la consultazione – dell'accesso a documenti contenenti dati personali di persone fisiche (cfr. n. 4.1). A partire dall'entrata in vigore della nuova LPD il 1° settembre 2023, la differenza principale risiederà nell'applicazione di un'altra base giuridica: le domande di accesso relative a documenti ufficiali che non possono essere resi anonimi devono essere valutate sulla base della LOGA per i dati concernenti persone giuridiche (art. 57r–57t LOGA).

4.3 Diritto di essere consultati

L'autorità che valuta la possibilità di concedere l'accesso a documenti contenenti dati personali o dati di persone giuridiche deve di regola consultare i terzi interessati. Inoltre secondo la giurisprudenza del Tribunale federale prima di divulgare informazioni che potrebbero potenzialmente costituire segreti d'affari occorre consultare i terzi interessati o i titolari dei segreti.

In via eccezionale si può rinunciare a consultare i terzi interessati solo se sono soddisfatte le condizioni cumulative seguenti:

1. la ponderazione provvisoria degli interessi propende in modo talmente chiaro a favore della pubblicazione da non potersi aspettare seriamente che possano sussistere interessi privati non ancora considerati che potrebbero portare a un altro risultato;
2. l'attuazione del diritto a essere consultati appare sproporzionata, in particolare poiché comporterebbe oneri eccessivi.

La persona da consultare deve essere informata in modo appropriato che in assenza di una sua presa di posizione entro il termine prefissato il consenso all'accesso è presunto.

In linea di principio la persona consultata deve spiegare nelle sue osservazioni, per ogni documento o passaggio testuale per il quale esige la limitazione, il differimento o il rifiuto dell'accesso, i motivi per cui reputa tali misure necessarie per proteggere dati personali, dati di persone giuridiche (art. 7 cpv. 2 in combinato disposto con l'art. 9 LTras) oppure segreti d'affari (art. 7 cpv. 1 lett. g LTras). Tuttavia il parere dei terzi consultati non esime l'autorità dal suo obbligo di valutare essa stessa le allegazioni fondandosi sulle norme di legge e sulla giurisprudenza.

Se un documento contiene dati relativi a più di una terza parte (dati personali, dati di persone giuridiche o segreti d'affari), occorre prestare attenzione durante la consultazione affinché queste diverse persone non abbiano accesso ai dati delle altre.

Per comunicare alla persona da consultare che l'autorità intende concedere l'accesso e quali contenuti intende oscurare, è opportuno procedere all'invio dei documenti con i pertinenti passaggi oscurati con una sintesi dei motivi degli interventi operati.

Attenzione: alla persona consultata devono essere concessi 10 giorni di tempo per presentare le proprie osservazioni (art. 11 cpv. 1 LTras).

4.4 Domanda di mediazione presentata dalla persona consultata

L'autorità è tenuta a informare i terzi consultati (persone fisiche e giuridiche), dopo la ponderazione degli interessi, sulla sua intenzione di concedere l'accesso a dati personali, dati di persone giuridiche oppure a informazioni che essa, contrariamente al parere del titolare del segreto, non qualifica come segreto d'affari o di fabbricazione o industriale (art. 11 cpv. 2 LTras). Sia le persone consultate sia il richiedente (cfr. n. 6) hanno la possibilità di presentare una domanda di mediazione (art. 13 cpv. 1 lett. c LTras). L'autorità indica tale possibilità nella sua presa di posizione. Esempio di formulazione:

«Contro la presente presa di posizione può essere avviata una procedura di mediazione conformemente all'articolo 13 LTras presentando entro 20 giorni dalla ricezione del documento una domanda di mediazione all'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza, Feldeggweg 1, 3003 Berna, oppure all'indirizzo info@edoeb.admin.ch.»

La presa di posizione delle autorità deve essere comunicata, oltre che alla persona interessata (art. 11 cpv. 2 LTras), anche alla persona che ha presentato la domanda di accesso (art. 12 cpv. 4 LTras) per consentirle, se del caso, di presentare una domanda di mediazione.

5 In che momento è consentito l'accesso?

5.1 La decisione politica o amministrativa per la quale il documento in questione costituisce la base è già stata presa?

La LTras prevede che i documenti che costituiscono la base per una decisione «politica o amministrativa» possono essere resi accessibili soltanto allorché tale decisione è stata presa (art. 8 cpv. 2 LTras)

L'espressione «decisione politica o amministrativa» deve essere intesa in senso ampio: può riguardare una decisione presa da uno specifico settore di un Ufficio, dall'Ufficio medesimo oppure dal Dipartimento.

In questo contesto il contenuto non assume importanza alcuna: la decisione può concernere una posizione di natura giuridica o politica o una modalità di procedere e può essere connessa con questioni relative all'organizzazione amministrativa, alla conduzione del personale oppure anche al coinvolgimento di terzi per l'adempimento di compiti amministrativi.

Un documento costituisce una base decisionale se:

- è direttamente e indirettamente connesso con una decisione concreta;
- contemporaneamente assume sul piano materiale un ruolo rilevante nell'ambito di tale decisione.

Il Consiglio federale può disporre che i documenti della procedura di consultazione (cioè i pareri dei singoli Uffici) non vengano resi accessibili nemmeno dopo la decisione (art. 8 cpv. 3 LTras).

In questa fase si tratta di esaminare unicamente il momento in cui l'accesso potrebbe essere consentito senza entrare nel merito dell'accessibilità dei contenuti (questo secondo aspetto deve essere esaminato conformemente ai n. 3 e 4). In linea di principio si può semplicemente decidere di differire l'accesso: solo in casi eccezionali l'accesso potrebbe essere negato, ad esempio nelle situazioni in cui non è ancora possibile prevedere quando la decisione sarà presa.

6 Presa di posizione definitiva dell'autorità

In linea di principio l'autorità prende posizione entro 20 giorni dalla ricezione della domanda. Se decide di concedere un accesso completo o limitato, comunica la decisione al richiedente e gli trasmette i documenti ufficiali entro i termini legali.

Se la domanda d'accesso non è accolta oppure è solo parzialmente accolta, l'autorità trasmette al richiedente una presa di posizione scritta (art. 12 cpv. 4 LTras) in cui spiega in modo sommario ma comprensibile i motivi per i quali si applica una delle disposizioni derogatorie previste dalla legge. È opportuno che la presa di posizione menzioni i documenti identificati nell'ambito della procedura.

Infine è necessario comunicare al richiedente che ha la possibilità di presentare una domanda di mediazione. Ciò vale anche nel caso in cui il documento non fosse disponibile. Esempio di formulazione:

«Contro la presente presa di posizione può essere avviata una procedura di mediazione conformemente all'articolo 13 LTras presentando entro 20 giorni dalla ricezione del documento una domanda di mediazione all'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza, Feldeggweg 1, 3003 Berna, oppure all'indirizzo info@edoeb.admin.ch.»

La presa di posizione non è una decisione: quest'ultima è presa soltanto nell'ambito della procedura che segue la procedura di mediazione.

Se il processo di consultazione non consente di elaborare una presa di posizione entro il termine legale di 20 giorni, il richiedente deve esserne informato (art. 12 cpv. 2 LTras).

Attenzione alle scadenze:

- il termine per l'elaborazione della presa di posizione definitiva è di 20 giorni dopo la ricezione della domanda di accesso (art. 12 cpv. 1 LTras);
- il termine può essere eccezionalmente prorogato di 20 giorni se la domanda concerne documenti voluminosi, complessi o difficili da reperire (art. 12 cpv. 2, primo periodo LTras);
- il termine è prorogato della durata necessaria se la domanda concerne documenti ufficiali che possono ledere la fera privata di terzi (art. 12 cpv. 2, secondo periodo LTras);
- se la domanda concerne documenti ufficiali che possono ledere la fera privata di terzi, l'accesso è sospeso fino a quando la situazione giuridica sia chiarita (art. 12 cpv. 3 LTras).